Buku Obor

APLIKASI POLICY ANALYSIS MATRIX PADA PERTANIAN INDONESIA

Scott Pearson
Carl Gotsch
Sjaiful Bahri

APLIKASI POLICY ANALYSIS MATRIX PADA PERTANIAN INDONESIA

Scott Pearson
Carl Gotsch
Sjaiful Bahri

Yayasan Obor Indonesia
Jakarta, 2005

Aplikasi Policy Analysis Matrix pada Pertanian Indonesia
Scott Pearson, Carl Gotsch, Sjaiful Bahri — Ed. 1 —
Jakarta: Yayasan Obor Indonesia 2005

xxii + 398 hlm.; 16 x 24 cm
ISBN 979-461- 512 -9

Judul:
Aplikasi Policy Analysis Matrix pada Pertanian Indonesia,
Scott Pearson, Carl Gotsch, Sjaiful Bahri

Diterbitkan di Indonesia oleh
Development Alternatives Inc. – Food Policy Support Activity
(DAI-FPSA) Indonesia bekerja sama dengan
Yayasan Obor Indonesia anggota IKAPI DKI Jakarta,
atas bantuan USAID Jakarta

Acknowledgement :
This book was produced in Indonesia by Development Alternatives Inc.
through the Food Policy Support Activity program funded by the U.S.
Agency for International Development (USAID) under terms of
Award No. PCE-I-10-99-00002-00 D.O. 800.
The views expressed in this book are those of the authors and do not
necessarily reflect those of USAID.

Edisi pertama: Januari 2005
YOI: 472.22.17.2004
Desain cover: Nurhayati

Yayasan Obor Indonesia
Jl. Plaju No. 10 Jakarta 10230
Phone. 31926978; 3920114; Fax.: 31924488
e-mail: yayasan_obor@cbn.net.id
http://www.obor.or.id

Dicetak oleh Grafika Mardi Yuana, Bogor

Daftar Isi

Aplikasi Policy Analysis Matrix pada Pertanian Indonesia

Pendahuluan

Pemerintah Indonesia terus-menerus berupaya agar pertanian Indonesia lebih produktif. Bila sumbedaya lahan, tenaga kerja, serta sumberdaya langka lainnya dapat memberikan hasil yang lebih tinggi, maka Indonesia akan dapat menghasilkan bahan pangan yang lebih banyak serta meningkatkan pendapatan masayarakat pedesaan. Pertanyaannya ialah, bagaimana para analis, baik di pusat maupun di daerah, dapat melakukan evaluasi dengan baik apakah suatu proyek maupun kebijakan akan mampu meningkatkan produktivitas, atau malah sebaliknya.

Buku ini dibuat untuk para analis dan pembuat kebijakan baik di pusat maupun daerah, serta para mahasiswa dan praktisi kebijakan pertanian di berbagai universitas di Indonesia. Tujuan utama dari buku ini ialah memperkenalkan sebuah metode analisis ekonomi dalam menilai proyek-proyek investasi publik serta kebijakan publik di sektor pertanian, yang disebut Policy Analysis Matrix (PAM). Keunikan metode PAM ini adalah fleksibilitasnya. PAM bisa digunakan baik untuk menganalisis proyek maupun kebijakan.

Metode PAM diperkenalkan lebih dari 20 tahun yang lalu, dan telah banyak tulisan mengenai dasar-dasar teoretis maupun cara penggunaannya.[1] Metode PAM juga telah dipergunakan secara luas

[1] The Policy Analysis Matrix (PAM) telah banyak digunakan dalam berbagai literatur pembangunan pertanian. Uraian ringkat tentang hal ini dapat dilihat pada Eric A. Monke and Scott Pearson, *The Policy Analysis Matrix for Agricultural Development* (selanjutnya disebut PAM), 1989, Bab 13, hlm. 261-265. Uraian yang lebih rinci juga disajikan pada bab-bab sebelumnya. Pendekatan atau metode PAM mulai dikembangkan pada tahun 1981 oleh beberapa peneliti di University of Arizona and Stanford University ketika mereka melakukan penelitian tentang perubahan kebijakan pertanian di Portugal. Bagian dari hasil penelitian ini disajikan pada Scott Pearson *et.al, Portugiese Aagriculture in Transition, 1987.*

dalam menganalisis berbagai isu pertanian di Indonesia.[2] Buku ini diharapkan dapat menjelaskan intisari konsep PAM, menyajikan berbagai studi kasus pertanian Indonesia yang menggunakan alat analisis PAM, serta latihan mengaplikasikannya. Tujuannya agar metode PAM ini dapat dengan mudah digunakan secara luas di Indonesia.

Bagian Satu, berisi konsep-konsep teoretis yang diintergrasikan dengan prosedur empirisnya. Penulis berkeyakinan bahwa cara terbaik untuk memahami sebuah metode analisis adalah dengan cara mempraktek-kannya. *Learning by doing* hanya bisa berhasil bila dilakukan dengan dua cara sekaligus, belajar dan mempraktekkannya. Pelajaran-pelajaran yang diperoleh di kelas, membaca buku, serta latihan komputer harus dilengkapi dengan pengalaman di lapangan. Oleh karena itulah, bagian pertama dari buku ini berisikan kedua hal tersebut, konsep dan prosedur empiris. Buku ini mendiskusikan mengapa suatu informasi diperlukan untuk melakukan analisis proyek atau kebijakan, dan bagaimana memperolehnya.

Bagian Dua berisi berbagai Studi Kasus. Para analis kebijakan yang biasanya amat sibuk, akan lebih mudah memahami sebuah metode pendekatan analitis dengan membaca contoh-contoh dari aplikasi alat analisis tersebut. Sebuah ilustrasi biasanya akan lebih menarik bila menyangkut masalah-masalah aktual dan hangat di berbagai wilayah. Ringkasan studi-studi kasus yang disajikan pada Bagian Dua diambil dari penelitian yang dilakukan dalam kerangka Food Policy Support Activity, sebuah program kerja sama yang melibatkan BAPPENAS, the United States Agency for International Development (USAID), Development Alternative, Inc. (DAI), Departemen Pertanian, dan para pengajar dari lebih dari 40 universitas di Indonesia. Delapan studi kasus yang disajikan pada bagian ini menjelaskan dengan baik bagaimana metode PAM digunakan dalam berbagai proyek dan isu-isu kebijakan di pedesaan Indonesia.

---

[2] Sebuah aplikasi empiris untuk beras di Indonesia ditulis oleh Scott Pearson *et.al.*, *Rice Policy in Indonesia* (selanjutnya disebut RPI), 1991, Bab 4, hlm. 38-58 dan Bab 7, hlm. 114-120, 131-137.

Berbagai topik yang telah dijelaskan pada Bagian Satu diaplikasikan pada berbagai komoditas antara lain beras, kedelai, ayam potong, daging sapi, jambu mete, dan jeruk. Interaksi yang intensif dengan staf FPSA telah menghasilkan berbagai tulisan berisi pandangan menarik atas berbagai kebijakan, seperti perlu tidaknya tarif impor atas beras, subsidi bagi kedelai, serta peluang beralih ke komoditas bernilai tinggi seperti ternak dan hortikultura.

Bagian Tiga berisi *lessons learned* dari pengalaman peserta workshop ketika mereka melakukan penelitian dalam rangka aplikasi metode PAM. Keterampilan antar peserta dalam melakukan penelitian memang bervariasi, namun ada beberapa kesulitan yang dialami oleh sebagian besar dari mereka. Oleh karena itu, Bagian Ketiga memfokuskan diri kesulitan-kesulitan yang sering dihadapi mereka serta mengulas bagaimana cara mengatasinya. Bagian ini menekankan pentingnya memilih sistem usahatani dengan tepat agar isu-isu kebijakan dapat ditelaah secara efektif.

Bagian terakhir dari buku ini, Bagian Empat, berisi bahan komputer tutorial mencakup berbagai materi yang didiskusikan pada Bagian Satu dan diaplikasikan pada Bagian Dua dan Tiga. Para penulis buku ini telah berpengalaman dalam memberikan pelatihan dan workshop di Indonesia dan banyak negara berkembang lainnya. Dengan bantuan komputer, yang saat ini tidak terlalu mahal lagi harganya, komputer tutorial telah merupakan bagian integral dari sebuah pelatihan analisis kebijakan pertanian. Karena sebagian besar para analis dan pengajar di berbagai universitas saat ini telah dengan mudah mengakses komputer, komputer tutorial telah menjadi alat yang populer dan banyak digunakan sebagai pelengkap dalam mendalami materi tertulis. Fokus dari Komputer Tutorial adalah bagaimana menggunakan dasar-dasar metode PAM serta pengembangan-pengembangan penting selanjutnya. Para mahasiswa akan mengerti konsep dengan lebih baik serta belajar lebih cepat bila menggabungkan antara membaca dengan praktek sekaligus.

Kata Pengantar

Buku ini disusun didasarkan pada materi yang diberikan pada Agricultural Policy Workshop yang merupakan salah satu program kegiatan Develompent Alternative Inc. - Food Policy Support Activity (DAI-FPSA) yaitu University Outreach Program. Kegiatan workshop ini antara lain memperkenalkan sebuah metode analisis ekonomi yaitu Policy Analysis Matrix (PAM) yang telah digunakan secara luas dalam kegiatan analisis kebijakan pertanian. Selama hampir tiga tahun kegiatannya, program ini telah melibatkan lebih dari 140 dosen dan peneliti dari lebih dari 40 universitas yang tersebar dari Aceh sampai Papua.

Kegiatan lokakarya tersebut pada dasarnya lebih bersifat *Training for Trainers.* Oleh sebab itulah maka yang dilibatkan pada kegiatan itu sebagian besar para dosen muda, dengan harapan di kemudian hari mereka akan menyebarluaskan pengetahuan ini baik kepada mahasiswa mereka maupun kepada para staf lembaga-lembaga terkait dalam lingkup pemerintah daerah di mana mereka berada. Kami merasa bahwa bekal pengetahuan analisis kobijakan bagi staf dan pengambil kebijakan di daerah semakin dibutuhkan pada era disentralisasi dan otonomi daerah yang memberikan kewenangan dan tanggung jawab yang lebih besar dibanding masa-masa sebelumnya.

Buku ini terdiri atas empat bagian yang disusun sedemikian rupa agar bisa dipelajari dengan mudah (pemaparan teori yang lebih lengkap dapat diperoleh pada buku. "The Policy Analysis Matrix for Agricultural Development" yang ditulig, oleh Eric A. Monke dan Scott R. Pearson). Bagian Satu, secara terintegrasi mendiskusikan konsep-konsep teoritis dan prosedur empiris. Bagian ini menjelaskan mengapa jenis informasi

yang spesifik diperlukan dalam analisis proyek maupun kebijakan, serta bagaimana memperoleh informasi itu.

Bagian Dua berisi delapan studi kasus yang baru-baru ini dilaksanakan oleh para pengajar berbagai Universitas di Indonesia, yang berpartisipasi dalam serangkaian lokakarya PAM. Topik yang dianalisis mencakup beras di Sulawesi Utara dan Lampung, kedelai di Jawa Timur dan NTT, ayam potong dan penggemukan sapi di Jawa Barat, jambu mete di NTB, serta jeruk di NTT.

Bagian Tiga memaparkan pengalaman peserta lokakarya ketika mereka melakukan studi kasus. Harapannya, pembaca dapat mengambil pelajaran dari pengalaman tersebut. Bagian ini memfokuskan diri pada masalah-masalah yang sering kali dihadapi ketika mereka melakukan studi kasus, serta bagaimana cara mengatasinya sehingga isu-isu kebijakan yang menjadi topik penelitian dapat dikaji secara efektif.

Bagian terakhir, bagian empat, berisi Komputer Tutorial yang merupakan bagian integral dari suksesnya sebuah pengajaran analisis kebijakan. Ketika komputer semakin mudah diakses maka komputer tutorial akan menjadi alat yang sangat membantu memahami lebih dalam apa yang diperoleh di kelas, serta populer sebagai pelengkap sistem pengajaran tertulis.

Ketika kami ingin mengucapkan terima kasih, nama yang pertama terlintas di benak kami adalah Jim Gingerich, Team Leader dari DAI-FPSA, yang tidak henti-hentinya memberi semangat ketika kami harus mengejar waktu menuntaskan University Outreach Program, termasuk penulisan buku ini. Semangat kami juga timbul melihat antusiasme para peserta lokakarya yang katanya akan segera membentuk jaringan yang mereka sebut sebagai "Jaringan Analis Kebijakan Pertanian". Mudah-mudahan buku ini bermanfaat bagi upaya mereka. Kami juga tidak mungkin melupakan jasa Sdri. Nurhayati, Office Manager DAI-FPSA, yang dalam kesibukannya yang luar biasa pada masa-masa berakhirnya kegiatan DAI-FPSA, masih sempat membaca, memberi masukan, serta membuat cover design buku ini. Tentu saja kami juga ingin berterima

kasih kepada the United States Agency for International Development (USAID) yang telah mendanai, serta kepada Yayasan Obor yang selain mempublikasikan juga mengedit buku ini sehingga lebih enak dibaca.

Meskipun kami telah berusaha sekeras-kerasnya dan sebaik-baiknya kami sadar betul bahwa buku ini masih banyak kekurangannya. Semuanya itu menjadi tanggung jawab kami bertiga.

Scott Pearson
Carl Gotsch
Sjaiful Bahri

Jakarta, Juli 2004

Bagian Satu

KONSEP TEORETIS DAN PROSEDUR EMPIRIS

Bab 1

Kerangka Analisis Kebijakan Pertanian

Setiap orang yang terlibat dalam proses pembuatan maupun analisis kebijakan pertanian harus memiliki pemahaman atau pemikiran yang jelas dalam mengevaluasi sebuah keputusan. Apa dasarnya sebuah alternatif kebijakan dikatakan lebih baik dari alternatif kebijakan lainnya? Bagaimana sebuah kebijakan dikatakan memadai? Apakah efisiensi ekonomi merupakan satu-satunya hal yang harus dipertimbangkan? Untuk menghasilkan sebuah kebijakan yang rasional kita harus memiliki cara yang jelas dan logis dalam menilai berbagai pilihan alternatif kebijakan. Idealnya, setiap orang yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan memiliki pendekatan yang sama, sehingga kalaupun ada perbedaan, seyogyanya perbedaan tersebut terbatas pada perbedaan pandangan semata, bukan ketidaksepahaman tentang pendekatan yang dipilih untuk memecahkan masalah. Bab ini membahas kerangka umum proses analisis kebijakan pertanian.[1] Uraian yang lebih spesifik tentang metode PAM-nya sendiri akan dibahas pada bab-bab selanjutnya.

Pemahaman yang baik tentang kerangka analisis kebijakan pertanian amat dibutuhkan oleh para pembuat kebijakan dan kelompok-kelompok masyarakat yang terlibat, untuk memahami konsekuensi-konsekuensi

[1] Kerangka analisis kebijakan pertanian yang dikembangkan dalam buku ini telah banyak dikupas dalam berbagai kepustakaan pembangunan pertanian. Salah satu artikel yang berkaitan dengan hal ini adalah C. Peter Timmer, "The Political Economy of Rice in Asia: A Methodological Introduction," *Food Research Institute Studies* 14, No 3 (1975), hlm. 191-196.